图书情报工作
第63卷 第21期 2019年11月

我国网络内容政策法规的文本分析*

黄先蓉[1,2] 程梦瑶[2]
[1] 武汉大学出版发行研究所 武汉 430072 [2] 武汉大学信息管理学院 武汉 430072

摘要:[目的/意义]描述并分析我国网络内容政策法规的基本信息和文本内容,了解其存在的问题和不足,与主要发达国家网络内容政策法规予以对比,给出相应解决办法,为我国网络内容治理提供法制保障。[方法/过程]在政府门户网站和政策法规专业数据库中搜索网络内容政策法规,经筛选,共得到有效样本202个。将所得数据导入Nvivo11,采用内容分析法从颁布时间、颁布主体、颁布形式三个角度对我国网络内容政策法规文本的基本信息予以探索,并从网络内容主体和网络内容客体两个维度对政策法规文本内容展开分析。同时,对政策法规颁布主体进行共词分析,采用社交网络分析法利用VOSviewer软件绘制政策法规颁布主体合作网络图。[结果/结论]研究发现我国网络内容政策法规存在颁布主体多元、立法层级低和政策法规内容科学性有待提升等问题,通过与主要发达国家网络内容政策法规的对比分析,建议从改革管理体制、加快重点领域立法、完善网络服务提供者相关规定、明确违法内容判定标准四个角度予以完善。

关键词:网络内容 政策法规 内容分析
分类号:G203
DOI:10.13266/j.issn.0252-3116.2019.21.001

随着大数据、云计算、人工智能等互联网技术向纵深发展,技术的迭代推动人类生活方式的深刻变革。据互联网全球统计(Internet World Stats)公布数据显示,截至2019年6月30日,全球网民规模达45亿人,占全球人口的58.8%[1],这意味着全球超半数人口接入互联网,享受互联网发展的成果。互联网技术与内容的融合形成网络内容这一新业态,网络文学、网络视频、网络音乐、网络动漫、网络游戏、网络直播等应运而生,推动内容产业的转型升级。互联网技术突破了时间和空间的限制,降低了内容生产门槛,打破了传统传播方式,推动内容生产、传播和消费的优化升级;同时,草根化的生产趋势和裂变式的传播特征也加速了有害信息、违法信息和不良信息的扩散。此外,互联网开放性的特征加速了全球网络内容的流动,加剧了各国之间的意识形态竞争,如何维护网络空间安全、净化网络空间生态成为网络内容治理所面临的重要难题。针对此问题,世界各国纷纷采取法律手段规范网络内容生产、传播和消费行为,代表性的有美国的《儿童互联网保护法》(*Children's Internet Protection Act*)、新加坡的《网络行为法》(*Internet Code of Practice*)和德国的《多媒体法》(*Informations-und Kommunikationsdienste-Gesetz*)等。我国自1994年接入互联网以来,经过20余年的发展,互联网规模不断扩大。截至2019年6月,我国网民规模达8.54亿,手机网民规模达8.47亿,互联网普及率为61.2%[2]。同时,据《2018-2019中国数字出版产业年度报告》显示,2018年我国互联网期刊收入21.38亿元,电子书收入56亿元,数字报纸(不含手机报)收入8.3亿元,博客类应用收入115.3亿元,网络游戏收入791.1亿元[3],网络内容获得长足发展。然而,网络内容的健康发展离不开良好的法制环境作保障。因此,探索和分析我国网络内容政策法规,为我国网络内容的健康发展提供良好的网络空间生态显得尤为迫切和必要。

当前,有关网络内容政策法规的研究多从宏观和微观两个层面着手。在宏观层面,国内学者主要从网络信息政策法规和互联网立法两个角度切入,一是根据网络信息活动的特点和政策法规的内容与功能,将网络信息政策法规分为网络信息基础设施政策、人才

* 本文系武汉大学自主科研项目(人文社会科学)"中国特色网络内容治理体系及监管模式研究"研究成果之一。
作者简介:黄先蓉(ORCID:0000-0002-4103-6160),教授,博士生导师;程梦瑶(ORCID:0000-0003-2223-6850),博士研究生,通讯作者,E-mail:mengyaocheng@whu.edu.cn。
收稿日期:2019-01-11 修回日期:2019-04-23 本文起止页码:5-15 本文责任编辑:杜杏叶

政策、资源政策、技术政策、安全政策、文化政策、服务政策、跨国传输政策和消费政策[4]，或是分为信息网络系统建设和发展政策、信息网络资源政策、网络信息产业政策和网络信息市场政策[5]等；二是从互联网立法着手，从顶层设计上对互联网立法精神、发展历程、现状及问题等予以探究。当前，互联网立法的基本精神在于保安全、稳秩序和谋发展[6]，初步形成了以《网络安全法》为主，以《网络表演经营活动管理办法》《互联网信息服务管理办法》《互联网新闻信息服务管理规定》《互联网信息内容管理行政执法程序规定》等为辅助的法律法规体系，但仍存在立法层级低、立法滞后、协调性不足等问题[7]。国外学者多从网络内容(Internet Content)角度切入，或从理论层面就言论自由与网络内容监管的平衡角度切入，探讨网络内容立法有无必要[8-9]，或是有针对性地对不同国家的网络内容政策法规予以列举[10-11]和对比分析[12]，值得注意的是，此类分析无一例外地将网络内容政策法规管制的重点放在淫秽色情、种族歧视、仇恨言论等有害和违法内容上[13-15]。在微观层面，国内外研究或是从分行业分领域的角度对网络游戏[16]、网络视听[17]、网络直播[18]、网络新闻[19]、网络广告[20]等方面的政策法规现状展开研究；或是从重点问题入手，分别对网络版权[21-22]、网络隐私[23-24]、网络安全[25]等方面立法予以梳理；或是对具体政策法规的详细解读，如对《互联网用户账号名称管理规定》[26]、《互联网新闻信息服务管理规定》[27]、《广告法》[28]进行具体分析。此类研究多侧重于定性分析，采取定性定量相结合方式对网络内容政策法规予以分析的文章仍不多见，仅以《中国网络舆情治理的主客体实证分析——基于 1997－2016 年网络舆情治理政策》[29]、《中国互联网内容监管体制结构、功能与演化分析》[30]、《基于共词分析的中国互联网政策变迁：历史、逻辑与未来》[31]和 *Internet governance in China: a content analysis*[32]为代表。基于此，本文旨在通过 Nvivo 11 软件和 VOSviewer 软件对我国网络内容国家层面政策法规文本内容展开分析，以更深刻地了解我国网络内容治理状况。

1 数据来源与研究过程

本文将网络内容政策法规定义为党和国家重要机构为规范网络内容生产、传播和消费行为，引导网络内容发展方向，净化网络内容生态所发布的一系列法律、司法解释、行政法规、部门规章和规范性文件等。

1.1 数据来源

1997 年 12 月 16 日，公安部颁布《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》，首次以法规形式对违法网络内容予以明确，揭开了我国网络内容法律规制的序幕。由此，本文将文本搜集时间限定为 1997 年 12 月 16 日－2018 年 12 月 31 日。为保证材料的精准性和完善性，笔者采用两种方式搜集数据。其一，在中华人民共和国中央人民政府、最高人民法院、国家广播电视总局、国家版权局、文化和旅游部、工业和信息化部、中共中央网络安全和信息化委员会办公室、国家互联网信息办公室等部门官网“政策法规”栏目下查找相关文件。其二，以“互联网”“网络”“信息”“内容”“文化”“出版”“视听”“游戏”“动漫”“直播”等为关键词在“北大法宝”和“北大法意网”等政策数据库进行组配检索。考虑到网络内容政策法规数量众多，若将其全部纳入研究范围，在时间上和精力上不具备可行性。因此，根据文本内容与网络内容的相关性，本文对搜集数据进行二次筛选，剔除了以下两类文本：一是以《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》《版权工作“十三五”规划》和《新闻出版广播影视“十三五”发展规划》等为代表对文化、版权、新闻出版广播影视行业予以指导的五年规划纲要；二是教育部、商务部、国家测绘地理信息局、国家税务局等针对其部门网站信息安全的监管政策。通过有效筛选，最终选出政策法规文件 202 件，法律层级包括法律、法规、部门规章、司法解释、部门规范性文件，形式涉及通知、规定、办法、意见等多个种类。

1.2 研究过程

考虑到网络内容主体和网络内容客体在网络内容生产、传播和消费中发挥着不可忽视的作用，本文在探析网络内容政策法规文本内容时主要从主体和客体两个维度切入。其中，网络内容主体即网络内容生产者、网络内容传播者和网络内容消费者，具体表现为发布网络内容、提供平台服务和消费网络内容的组织或个人。网络内容客体则主要由无形的网络内容和有形的网络内容产品构成。网络内容是以“内容”为核心、以互联网为载体和传输渠道的有价值的信息；而网络内容产品则具体表现为网络游戏、网络视听节目、网络动漫、网络直播、网络表演等。首先，笔者将搜集文本导入 Nvivo11 软件，结合网络内容政策法规文本基本信息和内容，制定编码表(见表 1)。两位编码者就编码标准进行讨论，商议一致后，按照共同标准对网络内容政策法规文本内容进行编码，经检验，Kappa 系数达到 0.8，编码有效。其次，对二级编码中的政策法规颁布

主体进行共词分析，通过社交网络分析法绘制颁布主体合作网络图。最后，探索我国网络内容政策法规存在的问题及完善路径。

表 1　我国网络内容政策法规编码

一级编码	政策法规文本基本信息			政策法规文本内容	
二级编码	颁布时间	颁布主体	颁布形式	网络内容主体	网络内容客体

2　我国网络内容政策法规文本的基本信息

有关我国网络内容政策法规文本基本信息的分析主要从政策法规颁布时间、颁布主体和颁布形式三个角度切入。

2.1　颁布时间

自 1997 年《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》颁布以来，我国网络内容政策法规呈波浪式前进趋势。在 1997－2018 年间，网络内容政策法规颁布数量分别在 2000－2001 年、2005 年、2009 年和 2017 年达到峰值。其中，2017 年为最高峰，政策法规颁布数量达 25 个（见图 1）。综合分析各年份政策法规主题，可以发现，网络内容政策法规主题与我国互联网发展步伐基本一致。例如，自我国 1994 年接入互联网到 2001 年，人们主要通过新浪、搜狐、网易等大众门户网站获取信息。因此，1997－2001 年间的政策法规多着力于对互联网电子公告服务，利用互联网登载新闻业务和互联网医疗卫生、药品信息服务的规范。从 2002 年引入“博客”概念到 2005 年新浪、搜狐等门户网站推出博客，网络传播模式由“大众门户”向“个人门户”变革[33]，网民规模不断扩大，与此同时，网络游戏发展迅速。由此，在 2002－2008 年间，有关网络游戏、互联网视听节目的政策法规不断完善，打击虚假信息、淫秽色情信息、有害信息的政策增多。2009 年，新浪、搜狐、网易等门户网站纷纷加入“微博”阵营，第二年，微信诞生。之后，社交媒体成为网民分享和获取信息的主要载体。因此，2009－2018 年间的政策法规在延续对互联网信息服务，医疗卫生、药品信息服务，互联网新闻信息服务，网络游戏，互联网视听节目的规范外，还将监管领域拓展到了微博客、互联网直播、互联网群组信息服务等新业态。值得注意的是，随着《国务院关于积极推进“互联网＋”行动的指导意见》（2015 年）的出台，网络内容政策法规获得迅猛发展。2015－2018 年这四年所颁布的政策法规数量占总量的 36%。

2.2　颁布主体

纵观 202 项政策法规，颁布主体达 62 个（为更直

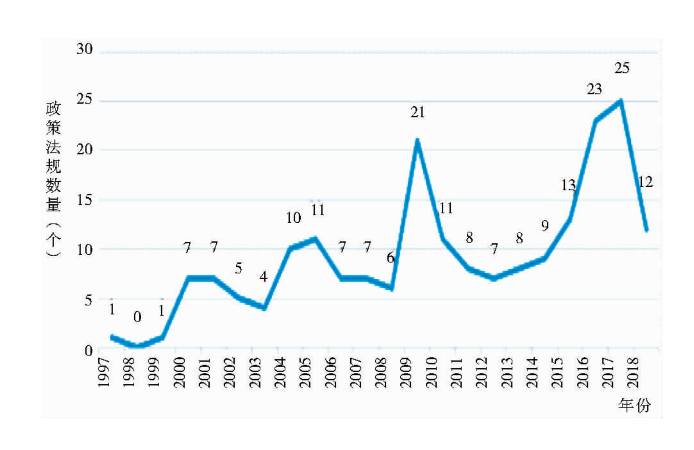


图 1　我国网络内容政策法规颁布时间

观明晰政策法规颁布主体历史发展轨迹，这里对文化部、信息产业部、新闻出版总署、新闻出版广电总局、国家广播电影电视总局等已撤销政府部门予以保留），代表性部门有文化部、公安部、国家互联网信息办公室、工业和信息化部、信息产业部、国家工商行政管理总局、国家广播电影电视总局、国家新闻出版广电总局、新闻出版总署、国家版权局、最高人民法院、教育部、国家食品药品监督管理局、国务院新闻办、卫生部、商务部、最高人民检察院、财政部、全国人民代表大会常务委员会、国家测绘地理信息局、中宣部、中央文明办等，涵盖了执政党、行政机关、权力机关和司法机关等。其中，政策法规颁布数量达 10 个及以上的部门共 12 个（见图 2），文化部、公安部和国家互联网信息办公室分别以 39 项、32 项、32 项排名前三。值得注意的是，新闻出版广电总局由新闻出版总署和国家广播电影电视总局合并而来，三者颁布政策法规之和达 56 项，同时，信息产业部属工业和信息化部的“前身”，两者颁布政策法规之和达 46 项。由此可见，新闻出版行政部门、电信主管部门、广播电视行政部门、文化行政部门等是参与网络内容治理的主力。

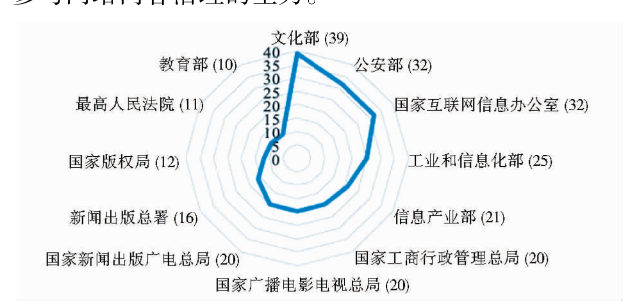


图 2　主要机构政策法规颁布数量

在这 202 项政策法规中，有 53 个文本包括两个及以上的颁布主体。为更直观地分析政策法规颁布主体的合作网络，本文对其进行共词分析和可视化探究（见图

3)。在图 3 中,节点大小代表颁布主体与其他主体共同出现频次,节点越大,则表示该部门出现频次越多,合作范围越广。而节点与节点间的连线则代表着部门间相互合作关系,连线越粗,表示部门间联结频次越高,联系越为紧密。由图 3 可知,公安部、工业和信息化部、国家工商行政管理总局、国家互联网信息办公室、文化部、新闻出版总署的合作范围较广,与其他部门联合发布政策次数多。而公安部与工业和信息化部、国家互联网信息办公室、国家版权局联系较为紧密,新闻出版总署、文化部、广播电影电视总局等联合颁布政策较多。

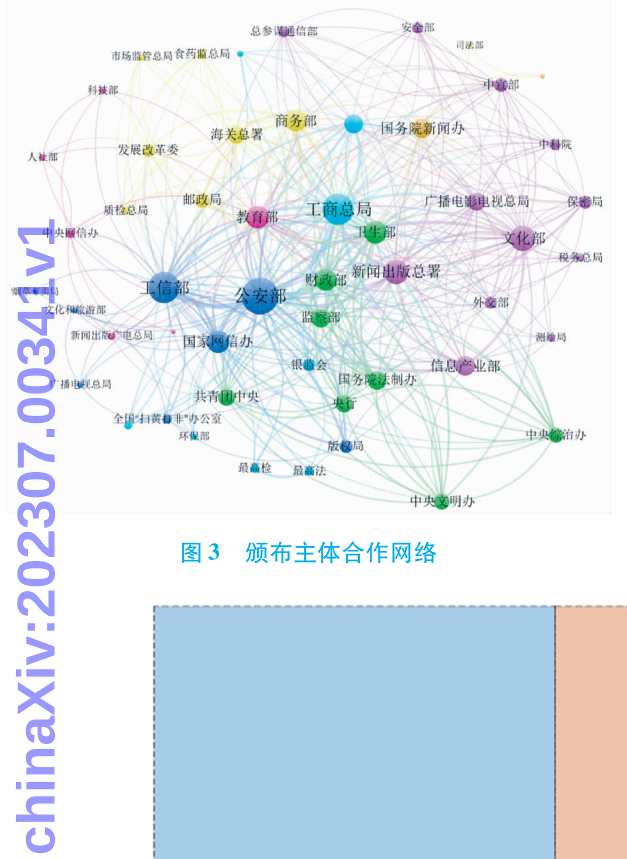


图 3　颁布主体合作网络

2.3　颁布形式

我国网络内容政策法规主要通过通知、规定、办法、意见、解释、条例、通告、公告、方案、细则等形式展现。在 202 项政策法规中,“通知”达 94 条,占据半壁江山;而“规定”“办法”“意见”分别以 34 条、22 条和 14 条紧随其后,成为我国网络内容政策法规的主要表现形式(见图 4)。其中,“通知”作为政策的主要表现形式,具有较大灵活性,主要用于对网络内容治理作方向性指导、对政府管理中所存在的问题作解答,或为专项行动提供依据,代表性的有《全国“扫黄打非”工作小组办公室、工业和信息化部、公安部等关于加强网络直播服务管理工作的通知》《广电总局关于互联网视听节目服务许可证管理有关问题的通知》《国家版权局等开展打击网络侵权盗版“剑网 2018”专项行动的通知》。“规定”和“办法”则相对较为具体,多从微观角度对网络内容具体领域活动予以规范,代表性的有《非经营性互联网信息服务备案管理办法》《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》《互联网视听节目服务管理规定》《互联网跟帖评论服务管理规定》《微博客信息服务管理规定》等。

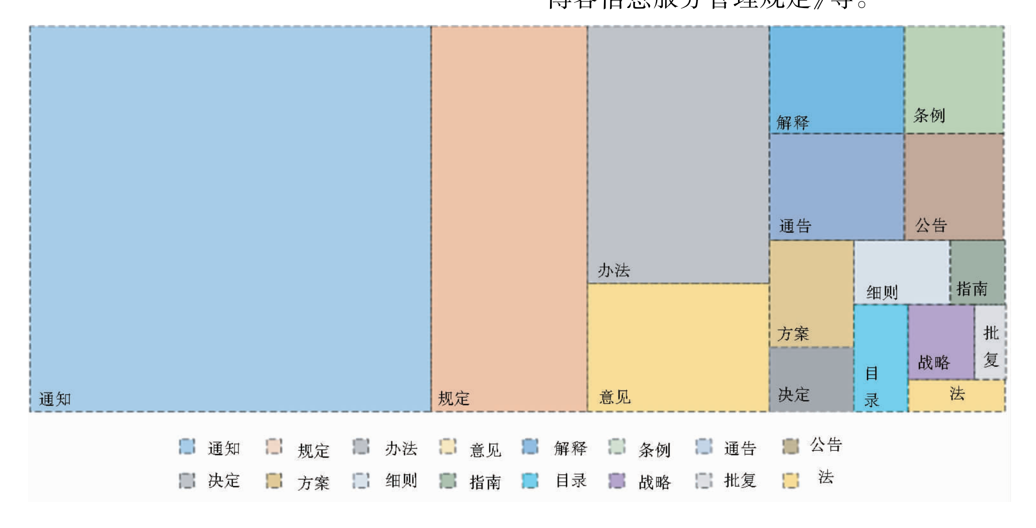


图 4　我国网络内容政策法规颁布形式

3　我国网络内容政策法规文本内容分析

考虑到网络内容主体和网络内容客体在网络内容生产、传播和消费中的重要地位,相关政策法规文本内容分析主要从主体和客体两个角度着手。

3.1　网络内容主体

目前,有关网络内容主体的规定主要集中于事前、事中和事后三个环节。

在事前环节,“许可”“备案”和“实名”是三大关键词。纵观 202 项政策法规,涉及“许可”“备案”和“实名”的文本数量分别达 131 个、108 个和 34 个。由此可见,许可制度、备案制度和实名制度是网络内容主体准入的重要制度。其一,对经营性互联网信息服务实行许可制度。例如,网络剧、微电影的制作和播出应分别取得《广播电视节目制作经营许可证》和《信息网络传播视听节目许可证》[34];从事网络出版服务应取得《网

络出版服务许可证》[35]；通过互联网站、应用程序、论坛、博客、微博客、公众账号、即时通信工具、网络直播等形式向社会公众提供互联网新闻信息服务，应当取得《互联网新闻信息服务许可证》[36]。其二，对非经营性互联网信息服务实行备案制度[37]。如危险物品从事单位在本单位网站发布危险物品信息、互联网电子邮件服务提供者提供电子邮件服务，须取得互联网信息服务增值电信业务经营许可或办理非经营性互联网信息服务备案手续[38－39]。其三，对互联网用户实行实名制。如《网络安全法》第24条明确规定网络运营者不得为不提供真实身份信息的用户提供服务。此外，包括《网络游戏管理暂行办法》《微博客信息服务管理规定》《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》等在内的33项政策法规规定包括网络游戏经营者、微博客信息服务提供者、即时通信工具服务提供者、互联网论坛社区服务提供者等在内的互联网信息服务提供者须要求用户提供真实身份进行实名注册。

在事中环节，相关条款集中于对互联网信息内容提供商、互联网信息平台和互联网用户职责的明确。其一，《互联网等信息网络传播视听节目管理办法》《互联网文化管理暂行规定》《网络出版服务管理规定》《互联网新闻信息服务许可管理实施细则》等明确要求相关互联网信息内容提供商建立相应的编辑责任制，保障发布内容的合法性。其二，以《互联网群组信息服务管理规定》《互联网信息搜索服务管理规定》《互联网直播服务管理规定》等为代表的相关政策法规对包括互联网群组信息服务提供者、互联网信息搜索服务提供者、互联网直播服务提供者、即时通讯工具服务者、互联网论坛社区服务提供者、微博客服务提供者、跟帖评论服务提供者等在内的互联网信息平台责任予以明确。其职责主要集中于以下四点：一是落实主体责任职责；二是对网络信息内容进行实时巡查，发现有发布和传播非法、不良信息的，应立即予以删除，并向国家相关部门报告；三是对互联网用户发布内容和日志信息予以记录保存；四是建立用户信息保护制度，在收集和使用用户个人信息时应保证合法，并采取相应措施保证个人信息安全。其三，互联网用户的职责主要在于禁止发布和传播违法和不良信息，并依法对网络内容生产、传播和消费中的违法行为予以举报。

在事后环节，相关条款集中于对网络内容主体违法行为的惩罚的规定，即采取警告、罚款、责令停业整顿、没收非法所得、吊销许可等具体的监管措施对违反规定条款的网络内容主体予以处罚[40]。

3.2 网络内容客体

在202个政策法规文本中，共有167个含有“内容”二字。通过深入分析可知，有关网络内容客体的规定主要集中于对网络内容的规定和对网络内容产品的规定。

一方面，有关网络内容的规定主要集中于对违法内容的列举和对网络内容建设方向的引领。自1997年《计算机信息网络国际联网安全保护管理办法》首次以“九不准”形式明确网络内容监管对象以来，经过20余年的发展，有关违法内容的界定从未间断。包括《互联网站从事登载新闻业务管理暂行规定》《互联网视听节目服务管理规定》《网络出版服务管理规定》《专网及定向传播视听节目服务管理规定》《互联网信息服务管理办法》等在内的56项政策法规以“八不准”“九不准”“十不准”等形式对违法内容予以明确。通过词频统计（见图5）不难发现，政府对危害国家统一，泄露国家秘密，破坏民族团结，损害社会稳定，宣扬邪教、淫秽、色情、赌博、暴力、谣言等予以坚决打击。由此可知，当前网络内容监管的重点在于以下四类：其一，涉及国家安全、社会稳定的网络内容；其二，有关民族、宗教的网络内容；其三，淫秽、色情、暴力、赌博等影响未成年人健康成长的网络内容；其四，网络谣言等虚假内容。此外，包括《关于网络游戏发展和管理的若干意见》《关于推动数字文化产业创新发展的指导意见》《关于网络音乐发展和管理的若干意见》《关于进一步加强网络剧、微电影等网络视听节目管理的通知》《关于推动网络文学健康发展的指导意见》等在内的18个文件对网络内容的建设方向予以明确。其中，“积极”“健康”“优秀”“弘扬”“导向”“引导”“精神”“民族”“时代”等词出现频次较高（见图6）。可见，网络内容建设应朝着积极、健康、向上、重内涵，符合民族精神和时代精神的方向发展。



图5 有关违法内容的关键词

另一方面，有关网络内容产品的相关规定主要集中于对网络游戏、互联网文化产品、网络出版物、网络



图 6 有关网络内容建设方向的关键词

音乐、网络文学、网络直播、互联网地图、互联网广告、网络视听节目等网络内容产品的规范。一是对相关概念的界定，如《关于移动游戏出版服务管理的通知》《网络游戏管理暂行办法》《网络出版服务管理规定》《互联网文化管理暂行规定》等对移动游戏、网络游戏、网络出版物、互联网文化产品等的内涵和外延予以明确。二是为相关产品的服务制定标准，如《互联网视听节目服务业务分类目录（试行）》对互联网视听节目服务业务予以分类，而《互联网地图服务专业标准》则对互联网地图服务的相关标准予以介绍。

4 我国网络内容政策法规存在的问题

通过对我国网络内容政策法规颁布时间、颁布主体、颁布形式和文本内容的分析，不难发现，我国网络内容政策法规仍存在颁布主体多元，立法层级低和政策法规内容的科学性有待提升等问题。

4.1 颁布主体多元，存在交叉立法

由图 2 和图 3 可知，我国网络内容政策法规颁布主体众多，涉及网信部门、文化行政部门、新闻出版行政部门、广播电视行政部门、著作权行政管理部门、教育行政部门、卫生行政部门等多个部门。部门与部门之间互不隶属，彼此独立，在制定政策法规时不可避免会各有侧重。由于政出多门，不同的法规、政策之间缺乏关联与支持，重复立法、交叉立法现象时有发生。当前，涉及互联网信息服务的许可证有《电信业务经营许可证》《信息网络传播视听节目许可证》《网络文化经营许可证》《互联网信息服务许可证》《互联网新闻信息服务许可证》和《网络出版服务许可证》。这些许可证在网络内容事前监管中发挥着重要的作用。但也不可否认，许可证分属不同部门，提高了网络内容主体的准入成本，降低了政府管理效率。同时，受政策法规颁布主体多元的影响，相关政策法规对政府管制对象界定各异，且存在交叉。例如，《互联网文化管理暂行规定》将网络音乐娱乐、网络游戏、网络动漫等纳入互联网文化产品的范畴，而《网络出版服务管理规定》同样将“文学、艺术、科学等领域内具有知识性、思想性的文字、图片、地图、游戏、动漫、音视频读物等原创数字化作品”纳入网络出版物的范畴。这样一来，文化行政部门和新闻出版行政部门的管制对象存在交叉，易造成部门之间相互推诿。

4.2 立法层级低，存在立法空白

尽管我国网络内容政策法规得以不断完善，但立法层级仍然较低。由图 4 可知，我国网络内容政策法规主要由通知、规定、办法、意见等构成。在 202 项政策法规中，与网络内容具有较大关联的法律仅有《网络安全法》《全国人大常委会关于维护互联网安全的决定》和《全国人大常委会关于加强网络信息保护的决定》3 部，而以通知、意见、通告等为代表的政策在数量上占绝对优势，远多于法律和行政法规数量。政策虽具有一定的灵活性，能有效指导网络内容的生产、传播和消费活动，却不具备法律和行政法规所具有的强制力和约束力，对网络内容主体的威慑作用有限。此外，虽然《网络安全法》的出台为净化网络空间环境、维护网络安全提供了法律指导，但有关互联网著作权保护、网络个人信息保护和未成年健康上网等方面的统领性立法仍付之阙如[41]。

4.3 政策法规内容的科学性有待提升

其一，权利与义务的失衡。主管部门在制定政策法规时，多从便于管理的角度出发。政策法规内容主要集中于网络内容主体准入、网络内容主体职责和行政处罚等方面。“不得”“应当”等约束性词汇出现频次较多。在 202 项政策法规中，包含“不得”和“应当”的文本分别达 132 个和 115 个，其中，“应当”共出现 1 144次，“不得”共出现 512 次。激励性规定不足，而禁止性规定有余。如《互联网群组信息服务管理规定》《互联网信息搜索服务管理规定》《互联网用户公众账号信息服务管理规定》《互联网直播服务管理规定》等都明确了互联网信息服务提供商配备专业人员、开展内容实时监控和保护个人信息安全的责任，而有关网络内容主体权利的规定甚少。其二，违法内容的判定标准有待完善。尽管 56 项政策法规对违法内容予以列举，但其多以“八不准”“九不准”“十不准”形式呈现，具体规定并非完全一致。同时，这些条款对涉及国家安全、民族团结、社会稳定等政治类信息限制过多，而对淫秽、色情、赌博、谣言、诽谤等侵犯私益性信息却惩治不足[42]。此外，相关条款用词抽象、笼统，并未明确违法内容的判断和分类依据，在实施过程中主

要靠执法人员主观决断，无形中加大了执法的随意性[43]。

5 中外网络内容政策法规对比及对我国的启示

一直以来，以美国、英国、新加坡、澳大利亚、德国、日本、韩国为代表的发达国家网络内容立法走在世界的前列，对其网络内容立法予以分析，学习借鉴其成功之处，显得十分必要。

5.1 中外网络内容政策法规对比

当前，以美国、英国、新加坡、澳大利亚、德国、日本和韩国为代表的主要发达国家都十分重视对网络内容的治理，先后颁布系列政策法规以规范本国网络内容发展（见表2）。总体来看，这些网络内容政策法规涵盖儿童保护、版权保护、个人信息和隐私保护、网络安全保护等多个领域。

表2 主要发达国家网络内容政策法规

国家	相关政策法规
美国	《通讯规范法》《儿童在线隐私保护法》《儿童互联网保护法》《爱国者法》《数字千年版权法》《电子通信隐私法》《1996 年电信法》《1997 年数据隐私法》
英国	《1978 年儿童保护法案》《1988 年版权、设计与专利法》《1998 年数据保护法》《2003 年通信法》《2010 年数字经济法》《反色情出版物法》《反恐怖主义法》《隐私和电子通信条例》
新加坡	《网络安全法》《内部安全法》《广播法》《通信法》《滥用电脑和网络安全法》《网络行为法》
澳大利亚	《广播服务法》《出版物、电影和电子游戏分级法》《加强网络安全法》《隐私法》《信息自由法》《刑法》《版权法》
德国	《基本法》《联邦数据保护法》《联邦信息安全法》《多媒体法》《电信服务法》《广播电视国家协议》《青少年媒体保护州际协议》《阻碍网页登录法》《网络执行法》
日本	《打击利用异性交友网站引诱未成年人法》《有关儿童买春、色情行为等的处罚及儿童的保护等的法律》《预防因提供私人性图片而受害的法案》《个人信息保护法》《规范互联网服务商责任法》《青少年网络规范法》
韩国	《信息通讯网络利用促进及信息保护法》《电子通讯事业法》《与儿童、青少年性保护相关的法律》《青少年保护法》《个人信息保护法》

对比分析美国、英国、新加坡、澳大利亚、德国、日本、韩国与我国网络内容政策法规，可以发现其在颁布形式、网络内容主体和网络内容相关规定方面存在着差异。

就颁布形式而言，主要体现在两个方面。一是立法切入点不同。以美国、英国为代表的主要发达国家在制定网络内容政策法规时主要从未成年人健康上网、个人信息保护、网络安全、版权保护等网络内容发展中所面临的重点问题切入；而我国网络内容立法则主要从分领域、分行业的角度入手，分别对互联网文化、互联网广告、互联网电子邮件、互联网电子公告、网络出版、网络游戏、微博客、即时通信工具公众信息、互联网危险物品信息、互联网地图和地理信息、互联网新闻信息、互联网视听节目、网络文学等领域制定具体规定。尽管此类密集型立法方式在一定程度上为网络内容各领域的健康发展提供了详细的指导，但分领域分行业的立法阻碍了网络文字、图片、音频和视频的深入融合，不利于网络内容向纵深发展。二是管理主体存在差异。例如，英国通信管理局（The Office of Communications）和澳大利亚通信与媒体管理局（Australian Communications and Media Authority）都是顺应媒介融合趋势，在通信、广播、电信等部门基础上合并而成，实现对广播、通信、互联网等的统一管理；而我国网络内容政策法规涉及政府主体众多，形成“九龙治水”管理框架。

就网络内容主体层面而言，中外网络内容立法差异主要体现在对网络服务提供者的界定和对其义务的规定方面。以美国、英国、德国、新加坡等为代表的主要发达国家根据网络内容主体在网络内容生产和传播环节中的具体功能明确其职责。例如，美国《数字千年版权法》（Digital Millennium Copyright Act）将网络服务提供者分为暂时性数字网络通信服务（transitory digital network communications）、系统缓存服务（system catching）、根据用户指示在系统或网络中存储信息服务（information residing on systems or networks at direction of users）和信息定位服务（information location tools）四类[44]；德国的《多媒体法》（*Informations-und Kommunikationsdienste-Gesetz*）同样对网络服务提供者责任具体问题具体分析，指出内容提供商业务主要以节目和广告为主，需对内容合法性负责；而网络服务提供商则旨在为第三人传送内容提供通道[45]；新加坡《网络行为法》（*Internet Code of Practice*）分别对互联网接入服务提供商或经销商（Internet Access Service Provider or Reseller）和互联网内容提供商（Internet Content Provider）的具体职责予以详细规定[46]。相比较而言，尽管我国《信息网络传播权保护条例》将“提供网络自动接入服务”“存储从其他网络服务提供者获得的作品、表演、录音录像制品”“提供信息存储空间”“提供搜索或链接服务”等四种形式予以列举，且“网络服务提供者”一词在我国《信息网络传播权保护条例》《互联网信息服务管理办法》《关于加强网络信息保护的决定》《网络安全法》中数次出现，但我国网络内容立法并未对“网络服务提供者”的具体内涵、外延、类别和特定义

务予以规定[47]。值得注意的是,日本、新加坡和欧盟等国家和地区同我国一致,明确要求互联网信息服务商须承担“内容检查”“通知删除”“发现报告”“记录留存”“举报受理”等职责[48]。不同的是,欧盟《电子商务指令》明确排除了网络平台对发布信息的一般事前审查义务,而我国《互联网跟帖评论服务管理规定》《互联网直播服务管理规定》《微博客信息服务管理规定》和《互联网新闻信息服务管理规定》明确规定网络服务提供者实行“先审后发”制度[49]。

就网络内容层面而言,当前以美国、英国、新加坡、澳大利亚等为代表的主要发达国家与我国一致,主要通过列举负面清单的形式对违法内容予以规定。例如,澳大利亚《广播服务法》(Broadcasting Services Act)对禁止内容(Prohibited Content)和潜在禁止内容(Potential Prohibited Content)予以列举;新加坡《网络行为法》(*Internet Code of Practice*)则对危害公共利益、道德、秩序、安全和民族和谐的违法内容予以明确;德国《青少年媒体保护州际协议》则从民族、违宪、暴力、战争、色情等角度对不良内容予以规定。值得注意的是,澳大利亚在界定禁止内容时,与分级制度相结合,例如,“被分级委员会评为RC或X18+级的;被分级委员会评为R18+级,且内容访问不受限制……”[50]等为禁止内容。这种与分级制度相结合的方式在某种程度上使得违法内容的界定更为明晰。

5.2 启示

完善的网络内容政策法规是网络内容健康发展的前提,而网络内容政策法规的制定应建立在本国国情和经济发展总目标的基础之上的。鉴于此,不同国家的网络内容政策法规都带有本国特有烙印。当前,我国网络内容政策法规制定的核心在于实现资源在网络内容生产、传播、消费中的优化配置,使得网络内容生产关系能够适应网络内容生产力的发展。由此,提升政府治理效率、实现各方主体权益上的平衡是我国网络内容政策法规制定中的主要价值取向。在此引导下,针对我国网络内容政策法规面临困境,结合主要发达国家经验,可从改革管理体制,加快重点领域立法,完善网络服务提供者相关规定,明确违法内容判定标准等四个角度提供完善路径。

一是改革管理体制,厘清政府职能边界。当前,互联网无边界性和开放性的特征加速了互联网技术的跨界发展,互联网与新闻、出版、游戏、音乐等的融合形成了互联网新闻、网络出版、网络游戏和网络音乐等新业态。然而,政出多门的“九龙治水”管理框架易导致部门之间权责不清,相互推诿,不利于互联网技术的跨界融合。英国通信管理局(The Office of Communications)和澳大利亚通信与媒体管理局(Australian Communications and Media Authority)的成立顺应了媒介融合趋势,有利于广播、电视、电影、互联网内容的协同发展。我国政府管理部门可借鉴英国和澳大利亚网络内容管理部门改革的经验,进一步推动大部制改革,合并网络内容监管中职能相同或相近的部门,对我国广播、电视、网络音乐、网络游戏、网络出版、网络直播等实行统一的管理。同时,应在法律层面明确网信部门、文化行政部门、广播电视行政部门、通信行政部门等的职权,不仅要合理界定部门与部门之间的权力边界,还需厘清中央行政部门与地方各级行政部门的权责利,同时也应考虑到基层政府部门与其所属地区政府部门(省政府、市政府等)之间的权力边界,处理好竖井式管理与属地化管理矛盾。

二是加快重点领域立法,弥补立法空白。尽管我国紧跟技术发展步伐,已针对性地为网络游戏、微博客、即时通信公众信息、互联网直播、互联网视听节目等新业态制定系列政策法规,但此类政策法规仅从网络内容主体准入及责任角度切入。事实上,在网络内容生产和传播过程中,网络内容主体著作权侵权、隐私权侵权,网络内容低俗化、庸俗化、同质化,淫秽色情信息、虚假信息屡禁不止是网络内容健康发展所面临的主要障碍。由此,我国网络内容政策法规不仅需要《微博客信息服务管理规定》《互联网文化管理暂行规定》《互联网广告管理暂行办法》等分行业政策法规在框架上和顶层设计上为我国网络内容发展擘画蓝图,还需加快个人信息和隐私保护、互联网著作权保护、未成年人健康上网、网络安全保护等重点领域的立法。由此,我国在制定网络内容政策法规时应加快推进《个人信息保护法》的出台,为互联网用户个人信息保护提供法律上的指导,明确互联网用户和互联网信息服务提供者的权利与义务。同时,应加快《著作权法》的修订进程,使得著作权保护顺应互联网发展趋势,对互联网新闻聚合服务、人工智能著作权问题等作出及时回应。此外,针对未成年人健康上网问题,应推动《未成年人网络保护条例》的出台,为未成年人合理使用网络资源提供良好的法律生态。

三是完善网络服务提供者相关规定。面对海量的违法、不良信息,低俗、庸俗的网络内容和庞大的网民基数,政府监管无法穷尽每一个角落,而网络内容平台企业作为网络内容和网民的集散地,成为连接网民、网

络内容和政府的桥梁。赋予网络内容平台企业一定的责任,使之承接政府相关职能,能够有效地降低执法成本,推动多元主体形成网络内容治理合力。而网络平台兼具市场竞争主体和市场秩序维护者的双重属性[51],若是赋予其过多监管义务,而忽视其权利,则会分散精力,阻碍其技术创新。例如,网络平台企业并非专业的内容监管机构,要求其对海量复杂的网络内容作出准确的判断仍然较为困难。若是网络平台企业错将合法内容认定为违法,将其删除,则不利于我国网络内容的多元化;若网络平台企业错将违法内容认定为合法,则加速了违法不良内容的传播。由此,在网络内容政策法规的制定中,应根据网络服务提供者在网络内容生产、传播和消费中的具体功能予以分类,并对其职责与义务予以明确规定。一方面,在法律层面明确"网络服务提供者"内涵和外延,并根据其具体功能对其分类;另一方面,在科学划分网络服务提供者的基础上,摒弃以往对网络服务提供者职责一刀切的办法,明确不同种类网络服务提供者的具体职责。例如,凤凰新闻、澎湃新闻、罗辑思维等网络内容提供者应对其发布内容实行"发布前审核",而对于斗鱼直播、熊猫直播、微博等网络平台提供者,则可适当免除其"发布前审核"的义务。

四是明确违法内容的判定标准。面临海量的网络内容信息,若是以正面列举方式对合法内容予以规定,则无法穷尽。因此,以负面清单形式对违法内容予以列举的方式较为合理。明确违法内容的判定标准,首先应对"八不准""九不准""十不准"等有关违法内容规定予以统一,确定统一的违法内容负面清单。在此基础上,推动文化、新闻出版、广播电视、网信办等行政部门协同制定相应解释基准规定,对条款中涉及的国家安全、国家秘密、民族团结、社会稳定、淫秽、色情、赌博、暴力、谣言、诽谤等概念的内涵和外延进一步细化[52],或是借鉴澳大利亚有关禁止内容的界定经验,引入分级制度,通过内容分级量化禁止内容的判定标准。

参考文献:

[1] World internet users and population statistics[EB/OL]. [2019－09－20]. https://www.internetworldstats.com/stats.htm.
[2] 中国互联网信息中心. 第44次《中国互联网络发展状况统计报告》[EB/OL]. [2019－08－31]. http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwxzbg/hlwtjbg/201908/P020190830356787490958.pdf.
[3] 2018年国内数字出版产业投入规模达8330.78亿元[EB/OL]. [2019－08－26]. http://ip.people.com.cn/n1/2019/0826/c179663－31316584.html.
[4] 付立宏. 论国家网络信息政策[J]. 中国图书馆学报,2001(2):32－36,81.
[5] 马费成,李纲,查先进. 信息资源管理[M]. 武汉:武汉大学出版社,2001:206.
[6] 王晓君. 我国互联网立法的基本精神和主要实践[J]. 毛泽东邓小平理论研究,2017(3):22－28.
[7] 郭少青,陈家喜. 中国互联网立法发展二十年:回顾、成就与反思[J]. 社会科学战线,2017(6):215－223.
[8] WECKERT J. What is bad about internet content regulation[J]. Ethics and information technology,2000,2:106－107.
[9] MCGUIRE J F. When speech is heard around the world: Internet content regulation in the United States and Germany[J]. New York University law review,1999(74):750－792.
[10] CORKER J, NUGENT S, PORTER J. Regulating internet content: a co-regulatory approach[J]. University of New South Wales law journal, 2000,23(1):198－204.
[11] CORONEOS P. Internet content policy and regulation in Australia[EB/OL]. [2018－11－27]. https://www.researchgate.net/publication/265566406_INTERNET_CONTENT_POLICY_AND_REGULATION_IN_AUSTRALIA/citations.
[12] RODRIGUEZ J. A comparative study of internet content regulations in the United States and Singapore: the invincibility of cyberporn[J]. Asian-Pacific law & policy journal,2000(9):1－46.
[13] AKDENIZ Y. Internet content regulation: government and the control of internet content[J]. Computer law & security report, 2001, 17(5):303－317.
[14] NAIR A. Internet content regulation: is a global community standard a fallacy or the only way[J]. International review of law, computer & technology,2007,21(1):15－25.
[15] GOGGIN G, GRIFF C. Regulating for content on the Internet: meeting cultural and social objectives for broadband[J]. Media international Australia incorporating culture and policy, 2001(101):19－31.
[16] 陈党. 我国网络游戏内容监管政策的发展[J]. 岭南师范学院学报,2016,37(2):38－45.
[17] 卜彦芳,董紫薇. 框架、效果与优化路径:网络视听节目管理政策解读[J]. 中国广播电视学刊,2018(7):9－13.
[18] 朱思东. 网络直播政策规约下电视媒体的机遇与应对[J]. 南方电视学刊,2016(6):112－114.
[19] 武志勇,赵蓓红. 二十年来的中国互联网新闻政策变迁[J]. 现代传播(中国传媒大学学报),2016,38(2):134－139.
[20] 雷琼芳. 加强我国网络广告监管的立法思考——以美国网络广告法律规制为借鉴[J]. 湖北社会科学,2010(10):142－144.
[21] MARGONI T. Eccezioni e limitazioni al diritto d'autore in internet: exceptions and limitations to copyright law in the internet[J]. Hearing research, 2012, 76(1/2):16－30.
[22] HAYES D L. Internet copyright: advanced copyright issues on the internet - part viii[J]. Computer law & security review, 2002, 16(6):363－377.
[23] 殷乐,于晓敏. 被遗忘权:网络空间的隐私保护与治理——基于

全球部分国家的立法与实践分析[J]. 新闻与写作,2017(1):14 - 17.
[24] BAUMER D L, EARP J B, POINDEXTER J C. Internet privacy law: a comparison between the United States and the European Union[J]. Computers & security, 2004, 23(5):400 - 412.
[25] 王玫黎,曾磊. 中国网络安全立法的模式构建——以《网络安全法》为视角[J]. 电子政务,2017(9):128 - 133.
[26] 王四新.《互联网用户账号名称管理规定》研究[J]. 现代传播(中国传媒大学学报),2015(5):29 - 34.
[27] 王四新. 许可与自由:《互联网新闻信息服务管理规定》核心概念解读[J]. 现代传播(中国传媒大学学报),2017(5):130 - 135.
[28] 余人,高乔. 新《广告法》中互联网广告规定的更新与局限[J]. 中国出版,2016(3):38 - 41.
[29] 刘怡君,蒋文静,陈思佳. 中国网络舆情治理的主客体实证分析——基于 1997 - 2016 年网络舆情治理政策[J]. 管理评论,2017(11):227 - 239.
[30] 马费成,李小宇,张斌. 互联网内容监管体制结构、功能与演化分析[J]. 情报学报,2013(11):1124 - 1137.
[31] 黄丽娜,黄璐,邵晓. 基于共词分析的中国互联网政策变迁:历史、逻辑与未来[J/OL]. 情报杂志. [2018 - 12 - 21]. http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1167.g3.20190326.1524.004.html.
[32] YANG F, MUELLER M L. Internet governance in China: a content analysis[J]. Chinese journal of communication, 2014,7(4):446 - 465.
[33] 张志安,聂鑫. 互联网内容生态变化:历程、路径与反思[J]. 新闻与写作,2018(10):5 - 12.
[34] 国家新闻出版广电总局. 关于进一步完善网络剧、微电影等网络视听节目管理的补充通知[EB/OL]. [2018 - 12 - 21]. http://www.sarft.gov.cn/art/2014/3/21/art_113_4860.html.
[35] 国家新闻出版广电总局,中华人民共和国工业和信息化部. 网络出版服务管理规定[EB/OL]. [2018 - 12 - 21]. http://www.miit.gov.cn/n1146290/n4388791/c4638978/content.html.
[36] 国家互联网信息办公室. 互联网新闻信息服务许可管理实施细则[EB/OL]. [2018 - 12 - 22]. http://www.cac.gov.cn/2017-05/22/c_1121015789.htm.
[37] 国务院. 互联网信息服务管理办法[EB/OL]. [2018 - 01 - 08]. http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx? Db = chl&Gid = 7d533bd9db7539e4bdfb&keyword = 互联网信息服务&EncodingName = &Search_Mode = accurate&Search_IsTitle = 0.
[38] 公安部,国家互联网信息办公室,工业和信息化部等. 互联网危险物品信息发布管理规定[EB/OL]. [2018 - 02 - 16]. http://www.cac.gov.cn/2015-02/16/c_1114390709.htm.
[39] 工业和信息化部. 互联网电子邮件服务管理办法[EB/OL]. [2018 - 02 - 20]. http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1146557/n1146624/c3554669/content.html.
[40] 唐汇西. 网络信息政府监管法律制度研究[M]. 武汉:武汉大学出版社,2015:95.
[41] 郭少青. 陈家喜. 中国互联网立法发展二十年:回顾、成就与反思[J]. 社会科学战线,2017(6):215 - 223.
[42] 尹建国. 我国网络信息的政府治理机制研究[J]. 中国法学,2015(1):134 - 151.
[43] 北京市互联网信息办公室. 国内外互联网立法研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2014:176.
[44] Digital millennium copyright act. § 512. Limitations on liability relating to material online [EB/OL]. [2018 - 12 - 25]. https://1.next.westlaw.com/Link/Document/FullText? findType = L&pubNum = 1000546&cite = 17USCAS512&originatingDoc = I8B784490CFC711DE89F0CC6BC455EA95&refType = LQ&originationContext = document&transitionType = DocumentItem&contextData = (sc.Search).
[45] 刘兵. 关于中国互联网内容管制理论研究[D]. 北京:北京邮电大学,2007:46.
[46] Infocomm media development authority. Internet code of practice [EB/OL]. [2019 - 02 - 01]. https://www.imda.gov.sg/-/media/imda/files/regulation-licensing-and-consultations/content-and-standards-classification/policiesandcontentguidelines_internet_internecodeofpractice.pdf? la = en.
[47] 涂龙科. 网络内容管理义务与网络服务提供者的刑事责任[J]. 法学评论,2016(3):66 - 73.
[48] 马志刚. 中外互联网管理体制研究[M]. 北京:北京大学出版社,2014:131.
[49] 周学峰,李平. 网络平台治理与法律责任[M]. 北京:中国法制出版社,2018:345.
[50] Broadcasting services act 1992[EB/OL]. [2019 - 03 - 29]. https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00375.
[51] 叶逸群. 互联网平台责任:从监管到治理[J]. 财经法学,2018(5):49 - 63.
[52] 尹建国. 我国网络有害信息的范围判定[J]. 政治与法律,2015(1):102 - 113.

作者贡献说明:

黄先蓉:设计研究思路,指导论文修改;
程梦瑶:收集处理数据,撰写并修改论文。

A Content Analysis of the Internet Content Policies and Regulations in China

Huang Xianrong[1,2] Cheng Mengyao[2]
[1] Publishing and Distribution Research Institute, Wuhan University, Wuhan 430072
[2] School of Information Management, Wuhan University, Wuhan 430072

Abstract: [**Purpose/significance**] This paper aims to describe and analyze the basic information and text content of the Internet content policies and regulations at the national level, find the existing problems, compare them with those in

the foreign countries and put forward the solutions, so as to provide legal protection for China's internet content governance. [**Method/process**] 202 documents were collected from the websites of relative governments and the database of polices and regulations. Based on the content analysis method, we put the 202 documents into Nvivo11. On one hand, the basic information of the documents was analyzed from the aspects of the year of policy and regulation issuance, the issuing government agency and the form of policy and regulation issuance. One the other hand, the content of the documents was analyzed from the perspectives of Internet content subjects and internet content objects. In the meanwhile, a co-word analysis was conducted. Based on the social network analysis method, the cooperative network diagram of the issuing government agencies was drawn through VOSviewer. [**Result/conclusion**] The study finds that there are still some problems for China's Internet content policies and regulations. Firstly, the legislative subjects are diverse. Secondly, the legislation level is low. Thirdly, the quality of the policies and regulations is yet to be improved. To solve these problems, efforts should be taken to reform the management system, speed up the promulgation of the policies and regulations of the key areas, improve the policies and regulations related to the ISPS, and clarify the standard of the illegal content.

Keywords: Internet content policies and regulations content analysis